



# Policy Monitor

Опубликовано Центром Микрофинансирования (МФЦ) для Центральной и Восточной Европы и Стран СНГ  
Спонсором публикации является Институт "Открытое общество" (Фонд Сороса)

№ 9, Май 2006

## В ЭТОМ НОМЕРЕ:

### НОВОСТИ И МНЕНИЯ ИЗ ЦВЕ / СНГ

Анализ политики  
развития сетей финансовых  
кооперативов 1

### РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОБЗОР

Будущее Микрофинансирования 2

### СВОДКИ СО ВСЕГО МИРА

Единый надзор в финансовом секторе 4

Законодательство по борьбе  
с отмытием денег – угроза доступу  
к финансовым услугам? 7

### СОБЫТИЕ

Политики стремятся способствовать  
развитию микрофинансирования  
в регионе СНГ посредством продуманных  
политических реформ 10

Круглый стол с представителями прави-  
тельства Таджикистана 12

Если вы пожелаете прислать свежую информацию о новых правовых инициативах в вашей стране, свяжитесь пожалуйста, с Анной Вишневецкой (anna@mfc.org.pl) и Гжегожем Калишуком (grzesiek@mfc.org.pl).

## НОВОСТИ И МНЕНИЯ ИЗ ЦВЕ / СНГ

# Анализ политики развития сетей финансовых кооперативов

Нормундс Мизис, Директор Проекта в WOCUU

В микрофинансовых системах, созданных в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ, при определении политики финансовые кооперативы в большинстве случаев рассматриваются в качестве одного из ключевых инструментов для предоставления населению услуг по кредитам и сбережениям небольших размеров. На сегодняшний день, в СНГ, в соответствии с законодательством, финансовые кооперативы могут быть созданы и уже существуют в следующих странах: Азербайджан, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдова, Россия, Таджикистан, Украина и Узбекистан. Среди стран Центральной и Восточной Европы финансовые кооперативы существуют в Албании, Болгарии, Республике Чехия, Бывшей Югославской Республике Македония, Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Румынии и Словакии<sup>1</sup>. Однако, принципы, применяемые для определения финансовых кооперативов, в разных странах могут иметь значительные отличия. Целью данного документа является обсуждение основных характеристик финансового кооператива, ключевых аспектов политики, обеспечивающих создание успешной системы, и возможных ошибок.

Впервые финансовые кооперативы появились в Европе (Германии и Англии) в середине 19 века, в ответ на возрастающие потребности рабочих в доступных финансовых услугах в период зарождения эпохи индустриализации. С того времени кооперативы остаются феноменом свободной рыночной экономики, исправляющим рыночную неэффективность или отсутствие предложения в тех сегментах финан-

совых рынков, в охвате которых не заинтересованы или не имеют возможности участвовать коммерческие банки, целевые государственные, или поддерживаемые государством программы кредитования и прочие финансовые посредники, т.е. таких как, население с низким уровнем доходов, малые и/или отдаленные сельские сообщества, экономически неблагополучные регионы. Финансовые кооперативы в условиях развитой экономики не только выжили, но и преуспевают, зачастую устанавливая стандарты качества и процентных ставок финансовых услуг для потребителей и мелких предпринимателей.

На сегодняшний день, неэффективность финансового рынка в различных сегментах является суровой реальностью как в странах ЦВЕ, так и в СНГ. Стремление и попытки по внедрению системы финансовых кооперативов в рамках воплощения общегосударственной политики в этих странах являются очевидными и вполне понятными. Однако, долгосрочный успех и эффективность такой системы в значительной степени будет зависеть от основных принципов, установленных законодательством, регулирующих лицензирование и регистрацию, а также деятельность, управление и надзор за финансовыми кооперативами.

Лучшее определение для (финансового) кооператива дается Международным Альянсом Кооперативов (МАК). Для удобства читателя, в приложение к данному документу я включил семь принципов кооперативов, представленных МАК<sup>2</sup>, которые должны служить критериями при определении, могут ли институты в различных странах, называемые финансовыми кооперативами (а также, сберегательными

и кредитными союзами, или кредитными союзами)<sup>3</sup>, использовать данное название. Хотя я не планирую детально обсуждать все принципы МАК и оставляю на усмотрения читателя их изучение, мне хотелось бы выделить три ключевых требования, которые должны быть соблюдены для создания успешного и благоприятного законодательства, регулирующего систему кредитных союзов.

Во-первых, долгосрочный успех кооператива может быть обеспечен в достаточной степени только в том случае, если предоставление услуг и институциональное развитие определяются на основе спроса членом кредитного союза. Однако, в регионе существуют программы, развитие которых определяется донорами и целью которых является создание системы финансовых кооперативов, но они создают эффективный спрос только в отношении предоставления кредитов. Отрицательной стороной такого подхода является то, что срок деятельности кредитного союза будет связан со сроком внедрения донорской программы, если нет хорошо разработанной стратегии по замещению донорских средств депозитами членом до завершения программы. Несмотря на то, что в некоторых случаях такая стратегия была разработана и представлена донорами, по моему мнению, для вывода об устойчивости модели финансового кооператива, изначально созданного исключительно на основе потребности в кредитах и преимущественно управляемого донорами, требуется больше доказательств и качественного анализа деятельности таких кооперативов после завершения программы. Однако, является очевидным, что долгосрочный успех финансового кооператива требует спроса, как на кредитные, так и депозитные услуги, и может быть обеспечен только при наличии доступа к постоянному источнику средств.

Во-вторых, единственным постоянным источником средств в современной (переходной) экономике являются сбережения домашних хозяйств (членов). Таким образом, предоставление в законодательном порядке права привлекать сбережения членом является решающим для обеспечения долгосрочной устойчивости и эффективности финансового кооператива. Несмотря на то, что данная концепция не должна полностью исключать для кредитного союза возможность доступа к иным источникам средств, помимо сбережений членом, максимальный уровень займов, полученных кредитными союзами от доноров или прочих кредиторов, должен рассматриваться в соотношении с их способностью мобилизовать сбережения членом. В случае, если финансовый кооператив не в состоянии продемонстрировать спрос на услуги по сбережениям, будет разумнее внедрить программы донорского кредитования посредством других учреждений, т.е. государственных банков развития или специализированных финансовых корпораций, контролируемых донором.

В-третьих, предоставление права мобилизации сбережений требует наличия пруденциального

регулирования деятельности финансовых кооперативов. Ключевым вопросом, после установления пруденциальных стандартов, является приведение их в исполнение. В идеале, должен существовать профессиональный регулирующий орган, обладающий достаточными ресурсами для проведения дистанционного надзора и инспекций на местах. Это действительно является ключом для долгосрочного обеспечения качества деятельности и безопасности системы. Системы, применяемые в странах ЦВЕ и СНГ, — это государственные регулирующие органы (например, в Латвии, Молдове, Узбекистане), полугосударственные организации (например, планируется в Румынии) и механизмы саморегулирования (например, в Польше). Каждый из этих механизмов имеет свои сильные и слабые стороны, однако вышеприведенный список представлен в порядке предпочтения. В некоторых странах региона существуют нерегулируемые системы (Россия, так как закон не определяет регулирующий орган, и, с недавнего времени, Казахстан), и в данном случае невозможно определить качество деятельности и безопасность системы, так как отсутствует механизм сверки данных с пруденциальными нормами. В последнем случае членам кредитных союзов необходимо понять, что на них лежит полная ответственность за контроль соответствия законодательству и пруденциальным стандартам, а также коллективная ответственность за успех или провал их финансового кооператива.

В целом, необходимо осознавать, что долгосрочный успех финансовых кооперативов при любых законодательных условиях зависит от спроса членом, как на кредиты, так и на сбережения, права кооператива на привлечение сбережений и наличия какой-либо формы пруденциального регулирования и приведения в исполнение.

Однако, история развития систем кооперативов в странах ЦВЕ и СНГ показывает, что существуют определенные ошибки, которых необходимо избегать, в целях осуществления задачи по предоставлению эффективных финансовых услуг посредством сети финансовых кооперативов. Ошибками, повышающими риск провала кооператива, являются: слабое или излишне ограничительное законодательство, недостаточное финансирование или отсутствие механизмов надзора и регулирования, неподготовленные сотрудники регулирующих и инспектирующих органов, серьезные упущения в процедурах и процессе лицензирования, юридическая и операционная среда, способствующая развитию «карманных банков» с использованием положений по финансовым кооперативам, недостаток контроля, порождающий отсутствие прозрачности финансовых операций и некачественный бухгалтерский учет и отчетность. Осознание политических и регулятивных ошибок, перечисленных выше, а также подобных им, должно требовать политических действий с целью снижения рисков, присущих любой системе, работающей с депозитами.

Соответственно, всесторонне проработанное

#### РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОБЗОР

## Будущее Микрофинансирования

Юстына Пытковска, Ева Банковска, Исследователи МФЦ

В рамках картографического исследования, которое проводилось Центром Микрофинансирования для стран ЦВЕ и СНГ (МФЦ) в 2005 году, НПО и небанковским микрофинансовым организациям были заданы вопросы о том, каким они видят микрофинансирование в ближайшие 10 лет, и в чем состоят их цели на будущее.

### Долгосрочное видение

В то время как большинство небанковских МФО в ЕЦА стали прибыльными организациями, большинство из них функционируют как неприбыльные структуры, то есть ориентируются на свою миссию и реинвестируют прибыль в основную деятельность. Однако более половины организаций планируют в будущем вести бизнес как прибыльные структуры, поскольку, в долгосрочной перспективе, они считают, что микрофинансирование станет составной частью традиционного финансового сектора.

Это мнение особенно распространено на Балканах, где МФО трансформировались в сильные финансовые организации.

Только 16 процентов опрошенных МФО считают, что индустрия будет развиваться в направлении усиления социального воздействия, интеграции финансовых услуг в прочие социально ориентированные услуги, включая более широкий диапазон нефинансовых услуг и расширение охвата неохваченных групп.

Наиболее четкая социальная направленность наблюдается среди МФО в суб-регионе ЦВЕ, в то время как она практически отсутствует среди МФО, работающих на Балканах. Это происходит по причине более высокого уровня развития традиционного финансового сектора в ЦВЕ, где охват банков уже довольно широк и МФО, по этой причине выбирают свободную нишу, в которую входит неохваченное банками население, нуждающееся

▶ продолжение на 3 странице

и направленное развитие системы финансовых кооперативов стоит присущих ей рисков, так как оно создает долгосрочный доступ к финансовым услугам для непокрытых или недостаточно покрытых финансовыми услугами секторов, а также повышает доступность и качество финансовых услуг, в особенности для мелких предпринимателей и потребителей. Прочие выгоды для сообществ и регионов, в которых будут значительно развиты финансовые кооперативы, включают: увеличение рабочих мест, в том числе в сельской местности, ускоренное развитие малых и микро-предприятий, рост производства и потребления, увеличение торгового оборота, быстрое расширение производителей сельхоз продукции, дополнительные бюджетные и налоговые поступления.

## Приложение: Принципы кооперативов, представленных МАК

**1-й принцип** – Добровольное и открытое участие (членство): Кооперативы представляют собой добровольные организации, открытые для всех лиц, способных пользоваться их услугами и готовых принять обязательства членов кооператива независимо от половой, социальной и расовой принадлежности, политических и религиозных убеждений.

**2-ой принцип** – Демократическое управление: Кооперативы представляют собой демократические организации, управляемые членами данных кооперативов, которые принимают активное участие в определении политики и принятии решений. Мужчины и женщины, выполняющие функции избранных представителей, подотчетны членам кооперативов. В первичных кооперативах члены кооператива обладают равными избирательными правами (один член – один голос), кооперативы на других уровнях также организованы на принципах демократии.

**3-й принцип** – Экономическое участие членов кооператива: Члены кооператива справедливо вносят вклад и демократично управляют капиталом своего кооператива. По крайней мере часть капитала, как правило, является общей собственностью кооператива. Члены кооператива, как правило, получают компенсацию в ограниченном размере, если это имеет место, по паевым взносам. Члены кооператива распределяют прибыль на любые или все следующие цели: развитие своего кооператива, возможно путем создания резервов, по крайней мере, часть которых будет неделима; распределение прибыли между членами пропорционально объему их операций в кооперативах; и поддержание прочих видов деятельности, одобренных членами кооператива.

**4-й принцип** – Автономность и независимость: Кооперативы являются автономными организациями, основанными на оказании взаимного содействия и управляемыми самими членами кооперативов. При заключении соглашений с другими организациями, включая правительства, или увеличении капитала из внешних источников, их деятельность

должна быть направлена на обеспечение демократического управления членами кооперативов и поддержание их кооперативной независимости.

**5-й принцип** – Образование, обучение и предоставление информации: Кооперативы проводят обучение своих членов, избранных представителей, руководителей и сотрудников с целью их эффективного участия в развитии своих кооперативов. Они доносят до сведения общественности, молодежи и неформальных лидеров в частности, о сущности и преимуществах кооперации.

**6-ой принцип** – Сотрудничество с другими кооперативами: Кооперативы осуществляют совместную деятельность для наиболее эффективного предоставления услуг своим членам в рамках локальных, региональных, национальных и международных структур.

**7-ой принцип** – Участие в развитии сообщества: Деятельность кооперативов направлена на устойчивое развитие сообщества посредством применения политики, определяемой членами кооператива. ■

1 Список включает только страны, с которыми Всемирный Совет Кредитных Союзов, Инк имеет или имел консультационные связи. В других странах ЦВЕ и СНГ, не включенных в список, также могут иметься какие-либо формы финансовых кооперативов.

2 Более подробную информацию по истории кооперативов, особенностям кооперативов и прочее смотрите на сайте [www.coop.org](http://www.coop.org). К данному документу прилагаются семь принципов для кооперативов, определенных МАК.

3 В данной статье термины «финансовый кооператив», «кредитный союз» и «сберегательный и кредитный союз» являются взаимозаменяемыми.

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОБЗОР

продолжение с 2 страницы



в более серьезной поддержке на социальном уровне, помимо предоставления финансовых услуг.

## Стратегические цели

МФО довольно единодушны в отношении своих стратегических целей. Большинство из них ори-

ентированы на увеличение кредитного портфеля и количества активных заемщиков. Поддержание или повышение финансовой самоокупаемости и расширение доли на рынке часто сопровождают эти цели. Есть также группа МФО, ориентированных на то, чтобы завоевать лидирующие позиции в определенных областях, например, стать лидером в стране или регионе, стать одной из ведущих МФО в специфической области или сфере услуг.

Цель организационного роста чаще всего реализуется за счет географического расширения, стараясь покрыть весь регион или даже страну филиальной сетью. Это, обычно, сопровождается увеличением количества сотрудников и обучением новых и действующих сотрудников, повышением их эффективности и усовершенствованием маркетинговых стратегий.

Для большинства НПО/НБФУ в регионе ЕЦА лучшая стратегия маркетинга своих продуктов – попытаться отличаться от конкурентов, в области обслуживания потребителей, качества продуктов и их ассортимента. Большинство МФО признают, что снижение цены само по себе не привлечет клиентов, если не будет сопровождаться другими мерами, соответствующими их потребностям.

Инновации воспринимаются как наиболее важный фактор успеха для большинства МФО. Предложение инновационных продуктов, наряду с прекрасным управлением финансами и рисками, является ключевым фактором достижения передовой позиции на рынке. Кроме того, развитая инфраструктура, обеспечивающая хороший доступ к услугам, увеличивает шансы на успех.

Поскольку МФО часто упоминают проблемы с доступом к финансированию как основное препятствие для роста, они часто принимают решение



о трансформации в прибыльные организации и привлекают инвесторов в акционерный капитал, а также местных или международных коммерческих кредиторов.

Третий, самый распространенный способ достижения стратегических целей, который упоминался – разработка более широкого диапазона продуктов. Это включает предложение новых, часто инновационных продуктов, усовершенствование существующих продуктов и соответствие их потребностям клиентов.

Некоторые МФО связывают достижение стратегических целей с ориентацией на специфическую целевую группу. Чаще всего упоминаются микро и малые предприниматели, как группа с самым сильным потенциалом повышения общего уровня занятости и повышения уровня жизни. Еще одна группа – сельские заемщики. Лишь некоторые МФО подчеркивали ориентацию на неохваченное население, пытаясь предоставлять им качественные финансовые услуги и продукты.

Углубление для социально ориентированных МФО – одна из стратегий расширения охвата подразумевает работу по усовершенствованию правовой среды, в основном благодаря сотрудничеству с государством, участие в международных программах или партнерство с другими микрофинансовыми организациями.

Качество определения стратегических целей

и путей их достижения МФО повышается. Они становятся более четким, лучше отличают цели от стратегии. Как оказывается, большинство МФО рассматривают микрофинансовую индустрию как новую возможность для бизнеса, планируя достичь четко определенных целей как социального, так и финансового воздействия.

Чтобы достичь этих целей МФО рассматривают новаторские продукты, качественное управление и развитую инфраструктуру как наиболее

важные факторы успеха. Поскольку большинство МФО, по-прежнему, пользуется грантами или субсидированными средствами для увеличения портфелей, значительная доля организаций рассматривает доступ к такому льготному финансированию как конкурентное преимущество. Однако, уже почти половина МФО осознали важность эффективности ведения деятельности, что гарантирует низкие затраты, и тем самым, более высокий финансовый потенциал. ■

СХЕМА 3: НАИБОЛЕЕ ВАЖНЫЕ ФАКТОРЫ УСПЕХА, ПО МНЕНИЮ МФО



## Единый надзор в финансовом секторе

Брайан Д. Стайерволт, Старший Управляющий, BEARINGPOINT, INC

### Введение

За последние два десятилетия, сформировалось единое мнение о том, что надзор за финансовым сектором должен осуществляться в соответствии с различными международными стандартами, такими, например, как те, что были разработаны Базельским Комитетом по Банковскому Надзору. Одним из основных моментов, с которым согласились все страны, как развитые, так и развивающиеся, стало то, что центральный банк и органы надзора за финансовым сектором должны иметь реальную независимость от государства. На формирующихся рынках, новые органы надзора за финансовым сектором и монетарной политики постоянно пытаются оценить, как традиционные функции могут осуществляться более эффективно и рентабельно, в соответствии с международными стандартами и передовыми методами. Эта статья, в основном, посвящена мировым тенденциям и формированию единых или интегрированных регуляторных структур.

Мы также обсудим некоторые аспекты микрофинансовой деятельности, связанные с этими новыми структурами.

### Мировые тенденции формирования единого органа финансового регулирования

Исторически, во многих странах существуют надзорные агентства, специализирующиеся в определенном секторе (например, банковское дело, страхование, ценные бумаги, и т.д.) поскольку закон часто запрещает корпоративные отношения между различными структурами финансового сектора. Такие секторальные органы надзора, или «соло», как их иногда называют, могут быть незнакомы, или недостаточно подготовлены для мониторинга риска вне зоны своей основной деятельности, особенно, когда финансовые конгломераты объединяются в сети или обладают сложной и запутанной операционной и управлен-

ческой структурой. Эти опасения ведут к общепризнанной потребности в какой-то из форм консолидированного управления рисками в области надзора за конгломератами, независимой, или дополняющей надзор за отдельно взятыми регулируемыми структурами. Особое внимание консолидированному надзору уделяется также в Основных Принципах Эффективного Банковского Надзора<sup>1</sup> Базельского Комитета и в последних Директивах Европейского Союза.<sup>2</sup>

Согласно недавнему обзору Мирового Банка<sup>3</sup>, по крайней мере, 46 стран приняли так называемую модель единого или интегрированного надзора, либо путем организации единого органа надзора для всего финансового сектора, либо путем централизации в одном агентстве полномочий по надзору за, по крайней мере, двумя основными финансовыми посредниками (например, банковский и страховой сектор, банковский сектор и ценные бумаги, или ценные бумаги и страхование). Ознакомившись со списком, можно отметить, что

количество стран, взявших на вооружение единый надзор, значительно возросло с момента выхода в свет публикации Мирового Банка, поскольку финансовые конгломераты начинают доминировать в финансовых ландшафтах многих стран. Формирование единого органа надзора, по сути, является попыткой привязать структуру надзора к структуре субъектов надзора.

Страны, принявшие на вооружение интегрированный надзор, считают, что единый орган надзора более эффективен и финансово оправдан, чем несколько надзорных органов для мониторинга системных рисков и для реагирования на реальные или потенциальные угрозы, которые могут подорвать стабильность финансовой системы. Благодаря централизации надзора за финансовой системой в одном учреждении, орган надзора может лучше понять риски, возникающие не только у отдельно взятого финансового посредника, но также и у группы посредников или в финансовой системе в целом. Более того, в отличие от системы, объединяющей многочисленные органы надзора, в которой ответственности можно легко избежать в случае регуляторной ошибки, единый орган надзора становится агентством, ответственным за мониторинг рисков в финансовой системе.

В соответствии с вышедшим в свет в июле 2000 года Рабочим документом ОМО Международного Валютного Фонда («МВФ»)», необходимо, в первую очередь отметить, что изменение структуры регулирования не может само по себе гарантировать эффективность надзора. Изменение структуры регулирования может быть попыткой «что-то сделать», особенно после финансового кризиса, но это не обязательно затронет глубинные причины слабости надзора, которые в первую очередь обусловили кризис. Аналогично, изменение структуры или регулирования только потому, что в мире наблюдается такая тенденция, является недостаточно весомой причиной для таких мероприятий. Унификация надзора за финансовым сектором может повысить эффективность и продуктивность регулирования в определенных обстоятельствах; в то же время, в процессе становления могут возникать серьезные проблемы для нормального функционирования.

В том же документе МВФ, который мы уже упоминали, содержатся аргументы «за» и «против» унификации.

Дебаты о преимуществах и недостатках интегрированного надзора приобретают все большую важность в последние годы, поскольку все больше стран начинают оценивать уместность такой структуры.

## Главные аспекты и уроки, усвоенные в процессе создания единого регуляторного органа

Ниже приводятся некоторые из аспектов дебатов, происходящих в странах, которые находятся в процессе перехода к единой системе надзора. По мере того, как все больше стран сформируют единую регуляторную структуру, и что-то откроют для себя в процессе создания, появятся все больше «усвоенных уроков». Безусловно, появляется все больше литературы, в которой приводятся аргументы «за» и «против» формирования единого регуляторного органа. Ниже мы приводим не претендующее на полноту описание таких аргументов «за» и «против» унификации регуляторных органов.

### Ясность миссии и правовые аспекты

Закон о едином регуляторном органе должен четко определять миссию, задачи, полномочия и диапазон ответственности нового единого агентства. Это особенно важно в связи с необходимостью координации усилий с другими органами, такими как организации, осуществляющими страхование депозитов и ролью центрального банка, как верховного гаранта.

В определении миссии единого регуляторного органа необходимо упомянуть микрофинансовую деятельность. Главная цель регулирования финансового сектора: минимизировать (не устранить) системные риски в финансовом секторе, противостоять моральным угрозам, возникающим из-за государственных гарантий, предоставляемых участникам финансового сектора (например, схемы страхования депозитов), и защитить потребителей. Поскольку микрофинансовые организации редко представляют системный риск и подавляющее большинство микрофинансовых организации не имеют доступа к государственным гарантиям, защита потребителей становится основной задачей в области лицензирования, регулирования и надзора за микрофинансовой деятельностью.

Орган надзора за финансовым сектором не должен контролировать организации, не привлекающие депозитов, таким же образом, как

и депозитарные организации и другие структуры, представляющие системный риск, поскольку риск банкротства угрожает собственникам и кредиторам, а не вкладчикам, и крах одной или нескольких микрофинансовых организаций, вряд ли угрожает финансовому сектору в целом. В то же время, на многих зарождающихся рынках, государство ошибочно возлагает на орган надзора ответственность за ситуацию во всех лицензированных организациях, и по этой причине, такому органу становится трудно отделить заботу о недопущении системных рисков депозитарных организаций от более узкой заботы о защите потребителей в случае с микрофинансовыми организациями. Если государство возлагает на орган надзора ответственность за состояние лицензированных учреждений, орган надзора зачастую стремится ограничить количество организаций, подлежащих надзору с его стороны. Такая причинно-следственная связь может повлиять на сотни лицензированных микрофинансовых организаций, и заставит орган надзора рассмотреть возможность делегировать надзор за такими структурами другому органу или, возможно, полностью отказаться от регулирования. Все структуры, использующие деньги третьих лиц для кредитования населения, должны получить лицензию и подлежат регулированию, но регулирование и общий надзор должны быть «разумными», и сосредоточить свое внимание на риске для финансовой системы. Регулирование и надзор за микрофинансовыми организациями должно быть ограничено разумными требованиями для тех, кто приходит на рынок (соответствующая структура управления и минимальный капитал) и обеспечением прозрачности для потребителей, а не заботой о безопасности организации в целом.

### Правовые аспекты

В большинстве стран формирование единого надзорного агентства требует внесения изменений и дополнений в целый ряд законов, регулирующих финансовый сектор, с тем, чтобы новая структура могла эффективно исполнять свою функцию в рамках финансовой системы. Необходимо подготовить

ТАБЛИЦА 1: ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ УНИФИКАЦИИ

За унификацию	Против унификации
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Надзор за финансовыми конгломератами</b> – структура органа надзора должна соответствовать структуре субъектов регулирования.</li> <li>■ <b>Конкурентная нейтральность</b> – слияние всех регуляторных органов надзора за финансовым сектором позволяет избежать регуляторного арбитража.</li> <li>■ <b>Регуляторная гибкость</b> – крупная, более диверсифицированная организация, позволяет перенаправить ресурсы туда, где они более всего необходимы.</li> <li>■ <b>Развитие профессиональных кадров</b> – единый регуляторный орган способствует формированию общей культуры, и позволяет добиться определенной экономии масштаба.</li> <li>■ <b>Повышение ответственности</b> – единый регуляторный орган вносит ясность в распределение ответственности (это может теоретически рассматриваться как аргумент против его формирования).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Неясные задачи</b> – в различных индустриях задачи регулирования и надзора различны – единый регуляторный орган может осложнить процесс выработки ясных общих задач.</li> <li>■ <b>Излишние расходы за счет масштаба</b> – бюрократия стремится себя прокормить, что нивелирует преимущества экономии масштаба.</li> <li>■ <b>Ограниченная совместимость</b> – аналогично, описанной выше проблеме с неясностью задач, различные структуры требуют различных подходов, что может отрицательно сказаться на совместимости.</li> <li>■ <b>Моральные угрозы</b> – «меры безопасности», особенно для страхования депозитов, могут зайти слишком далеко при едином регуляторе.</li> </ul>

новое законодательство для того, чтобы единый орган регулирования мог функционировать, особенно, если он рассматривается как независимый (от центрального банка), и законодательство отдельно взятых секторов следует дополнить, чтобы оно подразумевало наличие нового единого регуляторного органа. Наряду с доволно болезненным

и громоздким процессом внесения изменений в законы страны, регулирующие финансовый сектор, с «технической точки зрения», существует опасность того, что более значительные изменения, не все из которых полезны, могут замедлить этот процесс. Обычно, орган надзора не стремится одновременно вносить новые законы для всего финансового сектора на рассмотрение парламента. Орган надзора должен заручиться поддержкой правительства и понять настроения парламента перед тем, как предложить потенциальные изменения ко всем законам. При создании единого регуляторного органа, лучше всего внести только технические изменения в законодательство (например, «найти и заменить» понятия), вместо того, чтобы в это время проводить значительные изменения.

### **Экономия за счет масштаба и рентабельность**

Достижение «экономии за счет масштаба» — одна из основных причин для формирования единого регуляторного органа. Одна из областей, где можно экономить, особенно для небольших стран — область информационных технологий и системы хранения данных. Соответствующие информационные технологии очень дорого обходятся, если их внедрять отдельно в отдельно взятых органах надзора за каждым из секторов. Возможность разработать и купить информационные технологии, и получить возможность генерировать соответствующие отчеты является явным преимуществом унификации. В то время как экономия за счет масштаба является резонным оправданием создания единого регуляторного органа, это не должно стать единственным определяющим фактором принятия такого решения с точки зрения кадровой политики. Как мы уже говорили, обсуждая вопрос ясности миссии, многие страны рассматривают возможность исключения некоторых регулируемых структур, включая микрофинансовые организации, из-под юрисдикции единого регуляторного органа под предлогом экономии за счет масштаба и объема. Качественный, в большей степени ориентированный на риск надзор в состоянии решить эту же задачу, не выталкивая микрофинансовые организации под эгиду неискушенного регуляторного органа, или, что еще хуже, оставляя их полностью без лицензирования и регулирования.

### **Отделение от центрального банка**

Еще одним полем для обсуждения аргументов «за» и «против» унификации является степень прямого участия центрального банка в надзоре за финансовым сектором. Есть серьезные доводы, как в пользу, так и против разделения между надзором и центральным банком, и его ролью в осуществлении монетарной политики. Поскольку банки являются каналами, с помощью которых изменения в краткосрочных процентных ставках передаются в более широкую экономику, центральный банк должен

заботиться об их финансовом благополучии, как о предусловии эффективной монетарной политики. Этот довод подтверждается рядом других аргументов, в том числе: синергия между информацией, необходимой для осуществления монетарной политики с одной стороны и надзором за банковским сектором с другой; потребность центрального банка в оценке кредитоспособности участников платежных систем, что неминуемо подразумевает формирование суждений о платежеспособности и разумном поведении банков; и, потребность центрального банка в доступе к информации о платежеспособности и ликвидности отдельных банков для того, чтобы осуществлять кредитную функцию и функцию гаранта стабильности.

Основная слабость формирования единого органа надзора в рамках центрального банка — потенциально чрезмерная концентрация полномочий. Это особенно актуально в условиях переходной экономики, где государственная система не так сбалансирована и политическое вмешательство возможно по определению. Моральные аспекты также вызывают проблемы, когда монетарная политика и надзор за финансовым сектором осуществляются одной структурой. Центральному банку, который также осуществляет надзор за широким кругом финансовых посредников, будет трудно провести четкое определение приоритетов. Тем самым, это может привести к тому, что создастся впечатление, что все типы финансовых компаний и, возможно, нефинансовые компании, обладают одинаковой степенью защиты в случае банкротства.

Основной риск при отделении от центрального банка заключается в том, что единый регуляторный орган может не иметь такой же степени «независимости» и «уважения мнений» со стороны государства, каким пользуется центральный банк. Наоборот, на раннем этапе, парламент, возможно, будет рассматривать независимый регуляторный орган, скорее как «контролирующий орган» с чисто объективными возможностями по принятию решений, чем как «орган надзора» с возможностью принятия более субъективных решений. Также репутация и положение центрального банка облегчает его кадровый потенциал, в то время как новый регуляторный орган может испытывать трудности с подбором, обучением и удержанием персонала.

В молодых рыночных экономиках может быть смысл в сохранении функций надзора за финансовым сектором за центральным банком, не только по традиционным причинам, приведенным выше, но также по причине недопущения политизации финансового надзора и регулирования. Здесь необходимо достичь баланса, чтобы избежать чрезмерной концентрации полномочий. Если единый регуляторный орган находится в помещении центрального банка, микрофинансовым организациям, возможно, будет лучше находиться под регулированием и надзором независимого,

внешнего агентства, чтобы сделать акцент на соответствующем уровне надзора и ограничить моральные последствия от того, что их будут ассоциировать с центральным банком.

### **Дополнительная нагрузка и проблемы персонала**

Создание единого регуляторного органа влечет за собой значительное повышение нагрузки на сотрудников. Внимание людей отвлекается от функций органа надзора, на унификацию процессов при разработке нового законодательства и новых процедур надзора. В это часто вовлекаются самые талантливые сотрудники органа надзора. Хотя это и хорошо для единого регуляторного органа в долгосрочной перспективе, это становится дополнительной нагрузкой в текущий момент.

Непредвиденными последствиями унификации органа надзора часто становятся исход квалифицированного персонала и деморализация сотрудников структур, подлежащих слиянию, во время и после завершения процесса унификации. Персонал может смотреть на процесс унификации с неуверенностью, не по причине дополнительной загрузки, а, также, из-за задержек с определением четкой структуры единой организации, назначением или утверждением новых начальников отделов и выработкой общих условий работы. Что касается микрофинансов, если персонал, традиционно обеспечивающий надзор за микрофинансовой деятельностью, почувствует, что будущей карьере угрожает формирование нового агентства, значительный объем организационных знаний и взаимопонимания может быть утерян. Управленческие проблемы слияния различных регуляторных агентств не стоит недооценивать. Из-за деструктивной природы широкомасштабных изменений, этот процесс не стоит планировать в период нестабильности финансового сектора.

## **Выводы**

Необходимо принимать во внимание следующие усвоенные уроки при формировании единого регуляторного органа в финансовом секторе любой из стран.

- Создайте организационную структуру, соответствующую индустрии, за которой осуществляется надзор, и сделайте акцент на налаживании коммуникаций в рамках агентства и вне его;
- Обратите внимание на определение миссии единого регуляторного органа и специфических рисков различных индустрий, подлежащих регулированию, не следует относиться одинаково ко всем организациям финансового сектора;
- Обеспечьте, чтобы все заинтересованные стороны, исполнительная власть, парламент, структуры финансового сектора и персонал регуляторных органов понимали и концепцию и верили в нее;
- Будьте терпеливы, не торопите процесс создания

- и развития единого регуляторного органа;
- Не создавайте единый регуляторный орган просто потому, что это новейшая тенденция, тщательно оцените ситуацию в вашей стране перед тем, как вступить на этот путь; и,
- Не начинайте этот процесс до тех пор, пока не достигнете определенной стабильности в финансовом секторе.

Дополнительная информация, см.: «Унификация регулирования финансового сектора: Опыт Казах-

стан», Модернизация Центрального Банка (2005), страницы 93-103, Брайан Д. Стайеруолт.

- 1 Базельский Комитет по Эффективному Банковскому Надзору, «Основные Принципы Методологии», октябрь, 1999.
- 2 «Директива 2002/87/ЕС, Европейского Парламента и Совета Европы, 16 декабря, 2002 года по дополнительному надзору за кредитными учреждениями, страховыми компаниями и инвестиционными компаниями в финансовых конгломератах».
- 3 «Международный Обзор Интегрированного Надзора за Финансовым Сектором», Хосе де Луна Мартинес и Томас А. Роуз, Рабочий документ Мирового Банка, посвященный политическим исследованиям 3096, июль, 2003.
- 4 «Вопросы Унификации Надзора за Финансовым Сектором», Международный Валютный Фонд, Отдел Монетарной Политики и Обмена, Рабочий документ ОМО, МАЕ/00/03, июль, 2000.

# Законодательство по борьбе с отмыванием денег – угроза доступу к финансовым услугам?

Мартин Оуэн, Вице-Президент по разработке продуктов, ХЕЙДРИЭН КОРПОРАЙШН. Бывший Руководитель Отдела Борьбы с Финансовой Преступностью, Комиссии по Регулированию Финансовых Услуг Великобритании

**«Введение новых или ужесточенных мер БОД/БФТ может возыметь непредвиденное и нежелательное воздействие, ограничив доступ малоимущих к формальным финансовым услугам... Проблема заключается в достижении баланса между пруденциальными нормами и разумностью расходов для поставщиков финансовых услуг, желающих обслуживать менее обеспеченных клиентов».**

Нормы БОД/БФТ: применение для поставщиков финансовых услуг, обслуживающих малоимущих. Обзорная статья CGAP № 29, июль, 2005 года.

## Введение

В данной статье рассматриваются проблемы, затронутые в Обзорной статье CGAP № 29.

## БОД – проблемы соответствия новым нормативам

В 1990-х и 2000-х годах наблюдались значительные изменения в регулировании финансовых услуг – ужесточение лицензионных требований, ужесточение режима в отношении нормативов достаточности капитала, появление специальных органов надзора с расширенными полномочиями, более экстенсивный мониторинг регуляторных органов и показательное применение принудительных санкций в отношении организаций, несоответствующих стандартам.

Соответствие нормам приобретает особую важность, чтобы избежать регуляторных санкций и ущерба для репутации. Но это становится все более трудным и порождает более значительные затраты.

В условиях ужесточения регуляторного режима, борьба с отмыванием денег приобретает первоочередную важность.

Понятие борьбы с отмыванием денег (обычно

используется аббревиатура БОД) возникло в конце 1980-х. Сначала это было инструментом борьбы с распространением наркотиков. Все понимали, что при торговле наркотиками аккумулировались значительные суммы денег, которые вливались в финансовую систему. Меры БОД разрабатывались для того, чтобы пресечь попытки наркодельцов воспользоваться преступными доходами.

Но, многие годы меры БОД осуществлялись очень нерешительно:

- они применялись только к банкам, и не применялись к финансовым организациям других типов;
- они не были основным приоритетом для органов банковского надзора, которые больше заботились о финансовом состоянии банков и соответствии пруденциальным требованиям;
- они также не были основным приоритетом для самих банков. Они выделяли ограниченные ресурсы в рамках специализированных отделов. Они были непопулярны, считались помехой в процессе привлечения новых клиентов, отрицательно сказывались на отношениях с активными клиентами и потенциально отрицательно влияли на возможности увеличения доходов;
- они осуществлялись исключительно с помощью процедур Знай Своего Потребителя, что означало

чуть больше, чем запись имени, адреса и ксерокопий документов для проверки такой информации – то есть паспорт, права, счета за квартиру и т.д.

Несмотря на создание межправительственной Группы Разработки Финансовых Мер (ФАТФ) в начале 1990-х, и выпуск рекомендаций Базельского Комитета Банковского Надзора, меры БОД были настоящей Золушкой.

В конце 1990-х, официальное отношение к БОД разительно изменилось:

- в США, Великобритании и других странах, как оказалось, крупные банки использовались как каналы для перевода коррупционных средств Пиночета в Чили, Салиаса в Мексике, Абачи в Нигерии и многих других. Это придало политическую важность ужесточению банками мер БОД;
- Группа Разработки Финансовых Мер оказала положительное воздействие на эти стандарты, благодаря публикации Рекомендаций, обзоров соответствия различных стран режимам БОД, и развитию концепции Неблагополучных Стран и Территорий (НБСТ – правовых систем, не имеющих соответствующих режимов БОД);
- в Европе, в ЕС были приняты новые законы с целью соответствия Рекомендациям ФАТФ;
- меры БОД стали представлять большую важность для органов банковского регулирования, которые стали систематически использовать их при проверке банков.

В начале 2000-х, БОД приобрели особую важность в связи со вспышками мирового терроризма, который ярко проявил себя в событиях 9/11 в Нью-Йорке и Вашингтоне, но также на Бали, в Турции, Испании, Лондоне, на Ближнем Востоке, Восточной Африке и по всему миру. Меры БОД рассматривались как мощное оружие Борьбы

с Финансированием Терроризма (БФТ), поскольку террористам необходимы были каналы финансирования организационной и учебной деятельности, а также повседневных расходов и осуществления террористических актов.

Терроризм придал дополнительный импульс в процессе ужесточения режима БОД, что привело к:

- дальнейшему расширению и ужесточению Рекомендаций ФАТФ;
- принятию МВФ и Всемирным Банком Рекомендаций ФАТФ в качестве стандартов, которые они включают в свою оценку регуляторного режима в отдельно взятой стране;
- новым законам в США (Акт о Патриотизме), и ЕС (Третья Директива по Борьбе с Отмыванием Денег) и многих других странах по всему миру, и этот процесс, по-прежнему, продолжается;
- распространению мер БОД не только на банки, а и на прочие финансовые организации, такие как компании денежных переводов, компании ценных бумаг и страховые компании, а также на нефинансовые услуги, такие как юристы и бухгалтеры, агенты по недвижимости и казино.

## БОД в современных условиях

Эта революция в отношении властей к БОД конце 1990-х и начале 2000-х годов привела к трансформации методов БОД:

- БОД больше не рассматривалась в узком смысле, как соответствие циркулярам и регуляторным нормам. Она рассматривалась как механизм управления рисками, частично потому, что организации осознали потребность в минимизации рисков того, что их признают несоответствующими стандартам по недопущению сокрытия и перевода грязных денег, и частично потому, что организации нуждались в поисках рациональных путей использования ресурсов, которые во все больших объемах им приходилось выделять на БОД;
- БОД больше не рассматривалась как унифицированный инструмент, направленный на достижение соответствия требованиям мер Знай Своего Потребителя. Организации осознали необходимость в «целостном» подходе, с применением диапазона инструментов:
  - соответствующая корпоративная политика и процедуры, на основе оценки риска, который организация представляет;
  - идентификация клиентов (имя и адрес);
  - Знай Своего Потребителя в более широком смысле (например, источники доходов);
  - мониторинг транзакций клиента, с целью выявления нехарактерных операций, вызывающих подозрение;
  - проверка клиентов по спискам лиц и компаний, к которым ООН, ЕС и национальные правительства применили финансовые санкции, а также по спискам «подозрительных особ», например,

политиков, которые рекомендуют организациям клиентов, представляющих повышенный риск в отношении отмывания средств, добытых нечестным путем;

- доклад о «подозрительной деятельности» государственным органам, выступающим как «Орган Финансовой Разведки» (ОФР) для выявления преступной деятельности;
- обучение персонала не только процедурам соответствия, но и тому, как выявить подозрительные транзакции и незаконную деятельность;
- БОД больше не рассматривается организациями как второстепенная, навязываемая извне директива. Она рассматривается как задача, требующая вовлечения Правления и высшего руководства организации.

Итак, БОД в современных условиях:

- основана на оценке рисков
- целостная
- охватывающая многие секторы
- приоритетная.

Это звучит солидно. Абсолютно верно, что БОД рассматривается как серьезный бизнес. Борьба с терроризмом, торговлей наркотиками и людьми, мошенничеством, хищениями, коррупцией, вымогательством и прочими корыстными преступлениями представляет первостепенную важность для построения нормального общества и, тем самым, повышения благосостояния каждого из нас и членов наших семей.

## Проблемы мелких организаций

Крупные международные и национальные финансовые организации, обладающие значительными ресурсами, могут легко (если не с энтузиазмом) позволить себе понести затраты на внедрение БОД.

Но все эти меры представляют опасность для мелких финансовых организаций. Как они могут изыскать ресурсы, чтобы соответствовать этим мерам? Как они могут накопить опыт, необходимый для БОД? Как дополнительные затраты повлияют на доступность предлагаемых ими продуктов и услуг?

С этими проблемами сталкиваются все, кроме самых крупных организаций. Для микрофинансовых организаций они представляют реальную угрозу для существования. Можно ли преодолеть эту угрозу?

Английская поговорка гласит: «Нет худа без добра». И то «худо», с которым столкнулось микрофинансирование, является «добром», но необходим разумный подход и понимание, как со стороны регуляторных органов, так и самих микрофинансовых организаций.

Не стоит относиться к микрофинансовым организациям как к субъектам, обладающим иммунитетом от отмывания денег или финансирования терроризма и автоматически не предъявлять к ним требования БОД. Мелкие финансовые организации также подвержены рискам, например:

- преступная деятельность, такая как торговля наркотиками или мошенничество может нуждаться и в незначительных финансовых потоках;
- можно открыть счет на небольшую сумму, а позднее внести значительные средства;
- один человек или организация может открыть несколько мелких счетов, чтобы замаскировать значительные общие объемы.

Нет. «Добро» состоит не в исключении, а в подходе к БОД на основе оценки рисков.

## Подход на основе оценки рисков

Подход на основе оценки рисков подразумевает соответствие интенсивности мер БОД уровню риска, с тем, чтобы эти меры были пропорциональны уровню риска. Это тот же принцип, который применяется при оценке рисков, например, в вопросах охраны труда, общепризнано, что безопасность сотрудников будет выше, и общие затраты ниже, если определить области наиболее значительного риска и наиболее серьезные усилия прилагать для предотвращения именно этих рисков.

Подход на основе оценки рисков состоит в том, что если к каждому клиенту, каждому продукту, каждой транзакции относиться одинаково, БОД приведет к значительным затратам и результатам далеким от оптимальных. Нельзя мерить всех одной меркой.

Подход на основе оценки рисков – официально признан ФАТФ, см. иллюстрацию.

ИЛЛУСТРАЦИЯ 1: РЕКОМЕНДАЦИИ ФАТФ 6 (ВЫДЕРЖКА)

«Финансовые организации должны пользоваться всеми мерами определения соответствия клиента но могут выбирать степень применения таких мер на основе оценки риска, в зависимости от типа клиентов, бизнес отношений или операции. Для тех категорий, которые представляют более высокую категорию риска, финансовые организации должны применять особые меры предосторожности. В определенных обстоятельствах, когда риски незначительны, в стране может быть принято решение, о том, что финансовые организации могут применять либеральные или упрощенные меры».

## Что представляет собой подход на основе оценки рисков?

В первую очередь, необходимо, чтобы законодательство и регуляторные нормы поощряли использование подхода на основе оценки рисков – организации должны иметь полномочия и быть уверенными в применении этого подхода. В частности, управление риском подразумевает его оценку, органы регулирования должны осознавать, что оценка может быть ошибочной, и что органи-

зации могут искренне заблуждаться, если будут рассматривать клиента или транзакцию, как не представляющую особого риска.

Во-вторых, необходимо, чтобы сами организации осознавали, что их могут использовать для отмывания денег. Если это крупная, серьезная международная организация, предлагающая широкий ассортимент продуктов, оценка риска может стать сложной задачей. Однако микрофинансовая организация, скорее всего, предлагает ограниченный диапазон продуктов, а клиенты, обладают общими признаками и проживают в одной местности. Во многих микрофинансовых организациях, скорее всего, похожий продукт и характеристики клиентов, например, кооперативы предлагают простые сберегательные или кредитные продукты. Оценка рисков для микрофинансовых организаций по этой причине может быть простой, шаблонной задачей, которую можно решить с использованием типовой модели.

Оценка рисков БОД подразумевает изучение организацией:

- своих клиентов: с учетом их доходов, ресурсов, занятий, предоставляемых им услуг, насколько вероятно, что они будут использовать нас с целью отмывания денег?
- своих продуктов: насколько вероятно, что различные наши продукты и услуги будут использоваться с целью отмывания денег?
- географических факторов: ассоциируются ли наши клиенты с регионами, в которых высок уровень преступности, терроризма или коррупции?

Микрофинансовая организация может реально оценить такие факторы, как: низкий уровень монетарного баланса, низкий уровень активности по счету, низкие доходы клиентов, низкие объемы переводов средств третьим лицам и от третьих лиц (особенно, третьих лиц за рубежом), а также то, что кредиты, скорее всего, не используются с целью отмывания денег. Знание местной специфики – деятельность и ресурсы своих клиентов.

Если, с учетом этих и прочих факторов, она сможет разумно оценить совокупность клиентов, продуктов и географических параметров, определяющих низкий уровень риска, она сможет соответственно претендовать на 'облегченный' режим БОД:

- она может быть более гибкой в отношении процедур идентификации клиентов, не имеющих документов установленного образца, таких как паспорта, водительские права или счета за коммунальные услуги на имя клиента. Она может больше полагаться на личные рекомендации, налоговые документы или документы службы социального обеспечения, и прочие неофициальные документы;
- она должна регулярно собирать информацию по программе Знай Своего Потребителя, такую как источники и суммы доходов, ожидаемые обороты по счету;

- она может полагаться на «ручной» мониторинг счетов, разработав процедуры и обучив персонал, чтобы сотрудники были готовы обратить внимание, в исключительных случаях, на то, что по счету осуществляются нетипичные операции, в отношении, например, баланса, частоты транзакций или преждевременного погашения займов.

И наоборот, крупные розничные банки с широкой клиентской базой и ассортиментом продуктов, осуществляющие в значительных масштабах переводы средств для третьих лиц по стране и за ее пределами, должны проводить более тщательную идентификацию клиентов, принимая во внимание то, что они, потенциально, представляют более высокий уровень риска, их процедуры идентификации должны быть более жесткими, с тем, чтобы получить более подробную информацию, они, также должны иметь более совершенную, возможно, электронную, базу данных – инструмент мониторинга.

## Практический опыт

Подход на основе оценки рисков стал чем-то наподобие мантры БОД. Два свежих примера демонстрируют это на практике.

В Южной Африке, правительство ввело новый режим БОД в 2000-х для того, чтобы помочь им соответствовать стандартам, необходимым для членства в Группе Разработки Финансовых Мер. Это подразумевало введение новых более строгих требований идентификации клиентов, включая проверку новых клиентов с использованием индивидуального налогового номера и счетов за коммунальные услуги. Но многие потенциальные малоимущие клиенты не имеют индивидуального налогового номера и официального адреса, который они могли бы подтвердить из независимых источников. Регуляторные органы в Южной Африке осознали, что новый режим БОД становится помехой в доступе на рынок финансовых услуг для широких кругов населения, тех, кому банковский счет мог бы принести неоценимую пользу. Они разработали новые рекомендации, позволяющие организациям либерализовать идентификационные требования для счетов, имеющих ограниченный максимальный баланс, ограниченное количество допустимых транзакций и запрет на переводы за границу. Тем самым, государство признало, что счета определенного типа представляют незначительный риск.

В Великобритании, усиленное внимание, уделяемое БОД с конца 1990-х, заставило банки стать более требовательными и обратить внимание на риск, особенно в области идентификации клиентов. Здесь также, организации, работающие с малоимущими, пришли к выводу, что в результате применения этих мер будут лишены доступа к банковскому обслуживанию многие лица с минимальными доходами, или те, кто живет на пособие. Более

того, правительство разрабатывало меры, предусматривающие выплату пособий через банки, вместо того, чтобы выдавать наличные в почтовых отделениях, оно также проявляло обеспокоенность тем, что практика банков будет идти вразрез с этой политической инициативой. В этих обстоятельствах, органу финансового регулирования, Комиссии по Регулированию Финансовых Услуг (КРФУ), пришлось возглавить процесс. Комиссия собрала вместе представителей правительства, банковской индустрии, организаций по защите потребителей, силовых органов (в первую очередь заинтересованных в эффективности БОД) и других заинтересованных лиц. В процессе обсуждения, все заинтересованные стороны пришли к выводу, что подход на основе оценки рисков позволит организациям быть гораздо более гибкими при применении процедур идентификации, чем они считали ранее, и что они должны использовать эту гибкость для того, чтобы принимать более широкий круг документов, подтверждающих личность.

## Заключение

- Микрофинансовые организации, как и любые финансовые учреждения, должны серьезно относиться к БОД, поскольку она является серьезным оружием в борьбе с преступностью и терроризмом, а также способствует развитию общества.
- Современные передовые методы БОД позволяют применение подхода на основе оценки рисков.
- В рамках подхода на основе оценки рисков, организации могут использовать взвешенный, прагматичный подход к идентификации клиента и прочим инструментам БОД, в тоже время не теряя бдительности, и серьезно воспринимая, нетипичное поведение, которое может вызвать подозрения.
- Законодательные и регуляторные органы должны признать и осуществлять на практике подход на основе оценки рисков. Они должны гарантировать финансовым учреждениям, включая микрофинансовые организации, что, если они будут добросовестно применять подход на основе оценки рисков, они не попадут под подозрение за отдельные решения, которые были оправданно приняты в рамках такого подхода. Им также необходимо относиться к микрофинансовым организациям, как к таким, которые представляют меньший риск, чем крупные, международные финансовые организации.
- Местные заинтересованные круги и представители индустрии должны признать, что в БОД конкуренция неуместна, и что наилучшие результаты, скорее всего, могут быть достигнуты благодаря объединению усилий. Это также подразумевает совместную работу регуляторных органов и представителей индустрии с целью выработки практических, взвешенных передовых методов, соответствующих стандартам БОД. ■

# Политики стремятся способствовать развитию микрофинансирования в регионе СНГ посредством продуманных политических реформ

Анна Вишневецка, Координатор Программы по Микрофинансовой Политике в МФЦ;  
САМЕР БАДАВИ, Начальник Связи в CGAP

Столкнувшись с неуклонно растущим уровнем бедности и с тем, что формальный банковский сектор не охватывает большинства населения, политики и общественные деятели из 9 стран Содружества Независимых Государств (СНГ), работающие в финансовом секторе, подтвердил свое намерение содействовать проведению благоприятных для микрофинансирования политических реформ во время III Краковского Политического Форума по Микрофинансовому Законодательству и Регулированию.

Форум стал уникальным событием, собравшим политиков высокого уровня, он проходил в Варшаве, Польша, 6-8 апреля, 2006 года.

III Краковский Политический Форум стал продолжением двух предыдущих Краковских Политических Форумов (состоялись в 2001 и 2003 гг.), которые оказали значительное воздействие на политические реформы в нескольких странах-участницах, стимулируя интенсификацию диалога, улучшая взаимопонимание и способ-

ствуя положительным изменениям в правовой и регуляторной среде в области микрофинансирования. Армения, Грузия и Таджикистан являются примерами стран, в которых процесс реформ был инициирован или ускорен после дискуссий во время Краковского Политического Форума. Во время предыдущих Политических Форумов у участников была возможность обсудить и обменяться опытом по основным вопросам, связанным с регулированием и надзором в области микрофинансов, включая:

- Обсуждение соответствующей роли микрофинансов в рамках финансовой системы;
- Установление соответствующего режима контроля над различными типами микрофинансовых организаций;
- Обсуждение кадровых и финансовых проблем в области надзора за микрофинансами.

В этом году III Краковский Политический Форум собрал ограниченный круг тщательно отобранных политиков и государственных деятелей

высокого ранга из 9 стран СНГ – Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана и Узбекистана.

Краковский Политический Форум служит для того, чтобы предоставить влиятельным политикам возможность свободного обмена мнениями и опытом со своими коллегами по вопросам, имеющим отношение к правовой и регуляторной среде в области микрофинансирования. Это подразумевало также планы и вопросы участников, связанные с ростом сильного и самоокупаемого микрофинансового сектора и обсуждение его места в финансовом секторе в целом.

Дискуссии во время III Краковского Форума строились вокруг следующих четырех вопросов, представляющих важность для развития микрофинансового сектора в регионе и в мире:

- Меры политического реформирования, имеющие потенциал в области значительного расширения предоставления финансовых услуг населению с низкими доходами и микропредпринимателям – вопрос объединяет две темы: электронный банкинг и кредитные бюро
- Меры, которые могут непреднамеренно ограничить доступ к финансовым услугам для таких клиентов, включая меры, направленные на борьбу с отмыванием денег и финансированием терроризма, а также ограничения процентных ставок
- финансовые кооперативы – потенциальный риск чрезмерного или недостаточного регулирования, и стратегии достижения верного баланса
- вопросы, которые необходимо рассмотреть в отношении финансируемых государством гарантийных фондов, созданных для поддержки микрофинансирования

«Правильная политика может сделать финансовые услуги, от кредитов и денежных переводов, до безопасных, надежных депозитов, доступными более широким кругам малоимущих», сказа-



Делегация Казахстана дает отчет (Наталья Максимова – Казахское Агентство по Регулированию и Надзору Финансовых Рынков и Организации, Толеген Игембаев – Сенат, Парламент Республики Казахстана, Аскар Жакенов – Боро Премьер-Министра)

## СОБЫТИЕ

Гжегож Галусек – директор расположенного в Варшаве Центра Микрофинансирования для Центральной и Восточной Европы и стран СНГ (МФЦ), который организовал III Краковский Политический Форум по Микрофинансовому Законодательству и Регулированию.

На мероприятии, спонсором которого стала Консультативная Группа Оказания Помощи Малоимущим (CGAP), была предоставлена возможность высказаться ведущим экспертам в области микрофинансовой политики, работающим в регионе, включая представителей международных донорских агентств. Дополнительную поддержку Форуму оказали USAID и Фонд ICCO из Голландии.

Эксперт по политическим вопросам CGAP Тимоти Лиман назвал Форум «неоценимым опытом», раскрыв множество тем, от перспектив электронного банкинга до потенциальных угроз ограничения процентных ставок или чрезмерных мер по борьбе с терроризмом и отмыванием денег. «Также великолепно, что тема политических реформ, обеспечивающих более широкий доступ к финансовым услугам, получала такое значительное признание среди тех, кто может повлиять на ускорение таких реформ», добавил он.

«Хотя существуют общепринятые политические принципы микрофинансирования, эта конференция не даст вам готовых ответов», сказала Ирина Евсеева, основной докладчик и советник Министерства Финансов Российской Федерации, которая подчеркнула, что регуляторная политика движется в направлении создания более всеохватывающей финансовой системы. К Российскому Микрофинансовому Центру, который отвечал за подбор участников от России, «будут прислушиваться в моем Министерстве», добавила Евсеева.



Ричард Розенберг, Старший Советник по Правовым Вопросам, Консультативная Группа Помощи Бедным (CGAP)

«Эксперты, как из региона, так и из-за его пределов, действительно пробудили интерес у политиков, помогая им прийти к собственным решениям о том, как облегчить доступ к финансовым услугам», прокомментировала Ольга Томилова, руководитель офиса в Алматы, Казахстан, который совместно используется МФЦ и CGAP.

«Проблема заключается не столько в недостатке капитала в странах СНГ; скорее, решение состоит в преодолении регуляторных препятствий», сказал Лиман. «Все больше, можно наблюдать

кооперативов», как отметила Паула Перттунен, бывший контролер рынка капитала в Финляндии, которая в последнее время работала в области регулирования банковского сектора в Мировом Банке в Москве.

Политики из стран-участниц, которые уже осуществили правовые и регуляторные реформы в области микрофинансирования, отметили важность диалога со своими коллегами из других стран СНГ. «В Армении мы выбрали независимый путь», отметила Карине Минасян, Член Правления Цен-

трального Банка Армении, которая недавно реформировала схему регулирования для небанковских кредитных организаций, с целью содействия трансформации микрокредитных организаций Армении в формальные финансовые организации. «Тем не менее, полезно получить возможность проконсультироваться с коллегами из соседних стран, которые решают аналогичные вопросы».

По окончании Форума, делегация каждой из стран представила свои планы и идеи в отношении политических изменений или реформ по результатам



Во время пленарной дискуссии (Ольга Томилова – CGAP/МФЦ, Ирина Евсеева – Министерство Финансов Российской Федерации, Александр Саркисов – USAID, Михаил Мамута – Российский Микрофинансовый Центр)

продолжение на 12 странице ►

продолжение с 11 страницы

Политического Форума. Ниже приводится краткое описание мер, которые планируется предпринять:

- **Армения:** Провести ревизию действующего законодательства, призванного содействовать развитию кредитных кооперативов; усовершенствовать правовую среду для гарантийных фондов и, возможно, инициировать деятельность по созданию новых гарантийных фондов; по новому рассмотреть проблему борьбы с отмыванием денег.
- **Азербайджан:** Вернуться к рассмотрению специального закона о микрокредитных организациях и рассмотреть возможность регулирования микрофинансов в рамках действующих правовых актов.
- **Грузия:** Рассмотреть некоторые идеи, связанные с унифицированным надзором, кредитными бюро и электронным банкингом, одновременно разрабатывая закон о микрофинансовых организациях.
- **Казахстан:** Дополнительный анализ и поправки к действующему Закону о Микрокредитных Организациях для того, чтобы создать более подходящие условия для предоставления микрокредитных услуг малоимущему населению и чтобы выработать нормы, которые бы позволили банкам принимать более активное участие в процессе микрофинансирования. Рассмотреть вопросы, связанные с унифицированным надзором.
- **Кыргызстан:** Создать более благоприятную правовую среду для развития электронных финансовых услуг; принять изменения и дополнения к закону о кредитных союзах; работать в направлении внедрения унифицированного финансового надзора.
- **Молдова:** Тщательно продумать возможность создания органа унифицированного регулирования/надзора; провести ревизию закона о финансовых кооперативах; создать правовую базу для кредитных бюро и усилить работу над законом о кредитных бюро.
- **Россия:** Провести ревизию регулирования кредитных кооперативов; проводить работу по развитию соответствующей системы регулирования микрофинансовой деятельности; внедрить электронные финансовые услуги.
- **Таджикистан:** Рассмотреть возможность создания кредитных бюро в Таджикистане и изучить, существует ли необходимость в усовершенствовании правовой и нормативной базы микрофинансовых организаций.

Дополнительная информация о Форуме и его результатах на сайте: [www.mfc.org.pl](http://www.mfc.org.pl). Чтобы узнать больше о CGAP и ее деятельности, посетите сайт: [www.cgap.org](http://www.cgap.org)

## Круглый стол с представителями правительства Таджикистана

После предварительных консультаций в 2005 году, в январе 2006 года Министерство Труда и Социальной Защиты Таджикистана обратилось в наш офис в Центральной Азии с просьбой о предоставлении рекомендаций по внедрению передовых методов микрофинансирования и государственного участия в микрофинансах. Министерству было поручено осуществление микрокредитной программы, заместитель министра г-н Ашуров был назначен председателем межведомственного комитета по развитию микрофинансов

В ответ на поступившую просьбу, был подготовлен 4-х часовой круглый стол для представителей Таджикского Правительства. На круглом столе рассматривались следующие задачи:

- Рекомендации государству с целью воздержаться от прямого кредитования;
  - Помочь понять, что микрокредитование может не подойти для всех категорий малоимущих (например, что безработные могут быть не в состоянии делать выплаты по займу);
  - Объяснить роль государства в микрофинансировании и ознакомить с основными идеями CGAP в области регулирования и надзора.
- Темы презентаций включали:
- Основы микрофинансов и новое видение
  - Концепция самоокупаемости
  - Воздействие микрофинансов
  - Микрофинансы как одна из стратегий развития
  - Процентные ставки в микрофинансировании и влияние ограничений процентных ставок
  - Аспекты в микрофинансировании
  - Основные концепции регулирования и надзора за микрофинансами

- Роль правительства и альтернативных стратегий развития

В дополнение, участники получили полный комплект переведенных на русский язык бюллетеней для доноров CGAP, все выпуски Монитора Политики МФЦ, и некоторые другие переводные публикации.

За презентациями последовало обсуждение, и было выделено время для вопросов участников. Заместитель министра также представил первоначальную концепцию и рассказал о проблемах, с которыми столкнулись в процессе работы.

15 участников круглого стола представляли Министерство Труда, Администрацию Президента, Министерство Финансов, Министерство Экономики и Торговли, Государственную Службу Занятости, Амонат Банк (бывший Советский Сбербанк), и Фонд Поддержки Профессионального Образования и Обучения.

По итогам встречи было решено сформировать рабочую группу по разработке оптимальных механизмов развития микрофинансирования в стране; участники пришли к единому выводу, что им следует рассмотреть различные механизмы, а не только непосредственное предоставление кредитов; было также решено пригласить практических специалистов в области микрофинансирования к участию в рабочей группе, направить представителей правительства на приближающуюся Национальную Микрофинансовую Конференцию в марте, и возможно на региональную конференцию ЦАМФА в мае.

После круглого стола, Министерство Труда и Социальной Защиты Таджикистана направило официальное благодарственное письмо в Центрально-азиатский офис.

### ОРГАНИЗАЦИИ, ПОДДЕРЖИВАЮЩИЕ МФЦ

Агентство США по Международному Развитию (USAID)

Институт «Открытое Общество»

Консультативная Группа Помощи Беднейшим (CGAP)

Фонд Форда

Микрофинансовые Возможности/  
Фонд Ситигруп



MICROFINANCE CENTRE  
for Central and Eastern Europe and the New Independent States

ul. Koszykowa 60/62 m. 52

00-673 Warsaw, Poland

tel: (48-22) 622 34 65

fax: (48-22) 622 34 85

e-mail: [microfinance@mfc.org.pl](mailto:microfinance@mfc.org.pl)

<http://www.mfc.org.pl>